



GRADO EN ECONOMÍA
CURSO ACADÉMICO 2019/2020

TRABAJO FIN DE GRADO

**Endeudamiento público y objetivos de estabilidad
presupuestaria**

**Public indebtedness and budgetary stability
objectives**

Luz Marina Bagüés Vargas

David Cantarero Prieto y Ana Carrera Poncela

19 de febrero de 2020

ÍNDICE

	Página
1. RESUMEN	3
2. ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	5
4. EL AVANCE DE LA DEUDA PÚBLICA	6
4.1. El avance de la deuda pública entre 1995 y 2007	9
4.2. El avance de la deuda pública entre 2008 y 2014	12
4.3. El avance de la deuda pública desde 2015 hasta la actualidad	15
5. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	18
5.1. Objetivos de estabilidad presupuestaria. CPFF 2008	18
5.2. Objetivos de estabilidad presupuestaria. CPFF 2009-2010	19
5.3. Objetivos de estabilidad presupuestaria. CPFF 2011-2013	21
5.4. Objetivos de estabilidad presupuestaria. CPFF 2014-2015	24
6. RESULTADOS Y PREVISIONES A FUTURO	26
7. CONCLUSIONES	28
8. BIBLIOGRAFÍA	30

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

	Página
GRÁFICO 4.1. Evolución deuda % PIB CC.AA.	8
GRÁFICO 4.2. Evolución deuda % PIB España	8
TABLA 4.1. Balanza de pagos por cuenta corriente España 1995-2007	11
CUADRO 4.1. Literatura 1995-2007	12
TABLA 4.2. Tendencia al endeudamiento CC.AA. en la etapa recesiva	12
TABLA 4.3. Balanza de pagos CC.AA.	13
CUADRO 4.2. Literatura 2008-2014	15
TABLA 4.4. Evolución de la deuda de las CC.AA. en poder de la admón. Central	16
CUADRO 4.3. Literatura 2015-actualidad	17
TABLA 5.1. CPFF 2008. Objetivo estabilidad presupuestaria 2008-2009	19
TABLA 5.2. CPFF 2009. Objetivo estabilidad presupuestaria 2010-2012	20
TABLA 5.3. CPFF 2010. Nuevo objetivo estabilidad presupuestaria 2010-2011	20
TABLA 5.4. CPFF 2011. Objetivo estabilidad presupuestaria 2011-2014	21
TABLA 5.5. CPFF 2012. Objetivo estabilidad presupuestaria 2013-2015	22
TABLA 5.6. CPFF 2012. Objetivo de deuda % PIB regional 2013-2015	22
TABLA 5.7. Nuevo objetivo estabilidad presupuestaria 2013-2015	22
TABLA 5.8. Nuevo objetivo de deuda % PIB regional 2013-2015	23
TABLA 5.9. CPFF 2013. Objetivo estabilidad presupuestaria 2014-2016.	23
TABLA 5.10. CPFF 2014. Objetivo estabilidad presupuestaria 2015-2017	24
TABLA 5.11. CPFF 2015. Objetivo estabilidad presupuestaria 2017-2019	25
TABLA 5.12. CPFF 2015. Objetivo de deuda % PIB regional 2017-2019	25
TABLA 5.13. Plazo de vencimiento deuda pública	25
TABLA 6.1. CPFF 2020. Objetivo estabilidad presupuestaria 2020-2023	27
TABLA 6.2. CPFF 2020. Objetivo deuda pública % PIB regional 2020-2023	27

1. RESUMEN

Han sido muchos los cambios experimentados por las Comunidades Autónomas en los últimos treinta años. Con la aprobación de la LOFCA, en 1980, se dotó a los gobiernos regionales de autonomía para financiarse. En los siguientes años, continuaron las concesiones por parte del Estado, culminando en el año 2003 con la cesión de las competencias sanitarias.

En el plano internacional, la entrada en la Comunidad Económica Europea también supuso una etapa de expansión para las Comunidades Autónomas. No obstante, la falta de medidas de contención de gasto por parte del Gobierno Central, así como la inexperiencia en la gestión de los recursos de las regiones, han desembocado en una crisis de deuda en las Comunidades Autónomas que aún no se ha conseguido solventar.

Es por estos motivos, que este Trabajo de Fin de Grado tiene una gran relevancia en la actualidad. Éste se presenta, en primer lugar, como un análisis de la literatura existente de los últimos treinta años para comprender los motivos de la tendencia al sobreendeudamiento en las regiones, aún en etapas expansivas. Se hace especial hincapié a la última década y a la crisis de 2008, que terminó con el rescate a las Comunidades Autónomas en el año 2012.

Por otra parte, el Tratado de Maastrich, de 1992, constituye el eje central del trabajo. Como consecuencia de la crisis económica, tanto España, como las Comunidades Autónomas, comenzaron a incumplir los objetivos de deuda y de estabilidad presupuestaria marcados entonces.

Este trabajo hace un recorrido temporal para mostrar, cómo la intención de cumplir con las exigencias de la Unión Europea, y, en definitiva, con el objetivo firmado en el Tratado de Maastrich, a nivel estatal y regional, ha sido en los últimos años, una de las mayores preocupaciones del país. En la actualidad, tras unos años de crecimiento moderado y de intentos de cumplimiento de los objetivos impuestos, el futuro de las Comunidades Autónomas aporta mucha incertidumbre ante la posibilidad de una nueva etapa recesiva.

2. ABSTRACT

There have been many changes in the Autonomous Regions over the last thirty years. With the approval of the LOFCA in 1980, regional governments were given autonomy to finance themselves. In the following years, concessions by the State continued, culminating in 2003 with the transfer of health responsibilities.

At the international level, the entry into the European Economic Community also meant a phase of expansion for the Autonomous Regions. However, the lack of expenditure containment measures by the Central Government, as well as inexperience in the management of the region's resources, have led to a debt crisis in the Autonomous Regions that has not yet been resolved.

It is for these reasons that this End-of-Degree Project is of great relevance today. It is presented, in the first place, as an analysis of the existing literature of the last thirty years in order to understand the reasons for the tendency towards over-indebtedness in the regions, still in expansive stages. Special emphasis is placed on the last decade and the crisis of 2008, which ended with the rescue of the Autonomous Regions in 2012.

On the other hand, the Maastricht Treaty of 1992 is the central axis of the work. As a result of the economic crisis, both Spain and the Autonomous Regions began to fail to meet the debt and budgetary stability targets set at the time.

This paper takes a look at the time to show how the intention to comply with the demands of the European Union, and, in short, with the objective signed in the Maastricht Treaty, at a state and regional level, has been one of the country's greatest concerns in recent years. Finally, after a few years of expansion and attempts to meet the objectives imposed, the future of the Autonomous Regions brings much uncertainty in the face of the possibility of a new recessionary phase.

3. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española define desde 1978, en su artículo 137, que El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Además, desde la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA), se asegura que las CC.AA. gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos. A través de esta ley, éstas pueden emitir deuda a corto plazo siempre que sea para cubrir necesidades transitorias de tesorería, así como a largo plazo, en este caso están obligados a destinarlo a gastos de inversión.

Como resultado, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, España es el país miembro más descentralizado (OCDE, 2013). De la misma forma, el Índice de Autoridad Regional, elaborado por la Universidad de Oxford, sitúa a España como el segundo país del mundo con más autoridad política en manos de sus gobiernos regionales en 2017, solo detrás de Alemania.

En cuanto al gasto, en 2018, el 51% del gasto público está en manos de las CC.AA.

Aunque la emisión de deuda pública y el consiguiente endeudamiento en España, supone un problema en todos los niveles de gobierno (estatal, regional y local), parece lógico, dado que se trata de un país que se caracteriza por la descentralización, focalizar el análisis en el nivel intermedio, esto es, las 17 CC.AA., pues un estudio a todos los niveles se haría excesivamente extenso.

Por otro lado, desde el Tratado de Maastrich (1992), todos los países que querían entrar en el euro se comprometieron a controlar su deuda pública y el déficit, para evitar problemas que pudieran generar inestabilidad en los mercados. Desde entonces, los países firmantes deben intentar reducir a largo plazo su deuda pública hasta el 60% del PIB, y tener un déficit no superior al 3% (Paul Moran, 2018). Desde este momento, se denota un interés creciente en el control del endeudamiento público en los países de la Unión Europea en general y en España en particular, plasmado por los reiterados intentos de contención de la deuda de los desequilibrios presupuestarios (Benito, Brusca y Montesinos, 2004).

En este contexto, el objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es doble. Por una parte, se va a tratar de una revisión de la literatura sobre endeudamiento público en las CC.AA. La excesiva tendencia a la emisión de deuda pública es uno de los mayores aprietos a los que se enfrenta la economía española, que en menos de una década ha pasado de ser la envidia de Europa en términos de endeudamiento sobre el PIB (39,7% en 2008) a ser uno de los países con mayor nivel de deuda (97,6% en el último trimestre de 2018 (Eurostat), cifra que sigue aumentando en el año en curso. Con todo esto, se pretende conocer si estos datos tan desalentadores para el panorama nacional lo son también a nivel regional y las reformas que las CC.AA. han experimentado en los últimos años, así como la eficiencia con que dichas reformas se están ejecutando. En la segunda parte del trabajo se llevará a cabo un análisis de los objetivos de endeudamiento público y estabilidad presupuestaria en la última década para conocer si, como consecuencia del mencionado Tratado de Maastrich, el cumplimiento de ambos tiene la misma

importancia a nivel regional, y la viabilidad de llevarlos a cabo, frente al panorama nacional que se ha presentado en cada una de las etapas.

4. EL AVANCE DE LA DEUDA PÚBLICA

Para el Fondo Monetario Internacional, la deuda pública se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Para Franquet Bernis (2015), ésta constituye una forma de obtener recursos financieros por el Estado o cualquier otro poder público, materializada normalmente mediante emisiones de títulos en valores.

El Ministerio de Hacienda del Gobierno de España, junto con el Banco de España aporta una definición de deuda pública de las Administraciones Públicas (AAPP) según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)¹. En el marco de la actividad económica de cualquier agente, los gastos² que no se financian con los ingresos corrientes y de capital deben financiarse mediante la contracción neta de pasivos. Esta generación de pasivos se suele denominar deuda o endeudamiento; no obstante, añade, es necesario distinguir entre la contracción de pasivos en un período de tiempo (flujos) y el saldo en circulación de estos pasivos en un momento determinado (saldos). Por ello, formalmente se denomina variación neta de pasivos a los flujos (operaciones del período), y deuda o endeudamiento o pasivos en circulación, a los saldos.

En el caso de las CC.AA., el grueso de la tendencia al endeudamiento es la financiación de inversiones, puesto que, si tuvieran que financiarlas con recursos corrientes, ésto supondría un problema, debido en la mayoría de ocasiones a la insuficiencia de recursos o al exceso de gastos (Sánchez, 1995).

Es importante tener en cuenta las ventajas que aporta el endeudamiento a las CC.AA. para poder entender que sea tanta la tendencia a la financiación mediante este método. A este respecto son varios los autores que se posicionan. Trigeorgis (1991) asegura que cuando los activos de capital se financian con recursos internos tienen un valor neto actual negativo, y los incentivos para la realización de inversiones son escasos. Por el contrario, cuando se financian con deuda, la amortización de la misma se equipara a la amortización de los activos de capital por su uso, pudiendo considerarse un gasto, dando lugar en ese caso a un valor neto actual positivo, pese a tener que soportar unos gastos financieros. Otro de los argumentos lo aportan Monasterio y Suárez (1993), que aseguran que el uso del endeudamiento permite asegurar tanto la equidad intergeneracional como la equidad intrageneracional, puesto que mientras los beneficios del gasto tienen lugar en el presente, los costes del mismo se trasladan al futuro.

¹ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de la Unión Europea (UE), es un conjunto de normas que regula la coordinación de las políticas fiscales de los países de la UE. Su objetivo es velar por unas finanzas públicas saneadas, y cuenta con dos secciones para ello. La sección preventiva garantiza que la política fiscal de los países de la UE se ejecute de manera sostenible. La sección correctora marca cómo deben actuar los países en el supuesto de que su deuda pública o déficit presupuestario sean considerados excesivos. El Procedimiento de Déficit Excesivo está regulado por el Artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE y respalda a la sección correctora del PEC de la UE (eur-lex).

² Incluida la adquisición neta de activos financieros.

Es decir, que los activos de capital se financien mediante endeudamiento supone trasladar la deuda a las generaciones futuras, pero también podrán disfrutar de los bienes de capital, y por tanto parece equitativo que quienes se beneficien del activo durante su periodo de vida contribuyan a su coste, bien sea a través de tasas impuestas por su uso o bien mediante impuestos. No obstante, resulta injusto para las generaciones venideras estén obligadas a pagar en forma de impuestos la elevada deuda a la que tendrán que hacer frente las CC.AA. Por este motivo, en los últimos años ha sido tan necesario la creación de restricciones a la libre emisión de deuda por parte de los gobiernos regionales.

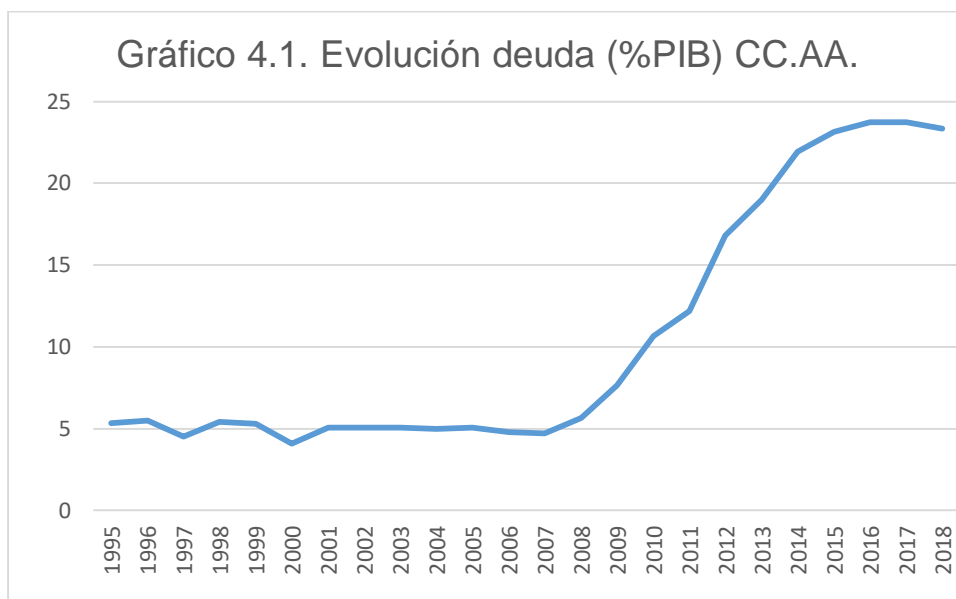
Se expone a continuación un análisis de los autores que aportan su opinión del transcurso de la deuda viva en las CC.AA. antes, durante y después de la crisis financiera de 2008 para entender, a través de ellos, de qué forma, cuáles han sido las malas prácticas llevadas a cabo, para que hayamos llegado a una crisis de deuda que aún hoy se sigue sufriendo en todo el país.

Las CC.AA. han sufrido numerosos cambios en la última década. Al fortísimo crecimiento de sus recursos en los primeros años, muy por encima del ritmo de expansión del Producto Interior Bruto (PIB), ha sucedido un periodo de caída abrupta de los ingresos no financieros, en parte compensada con un notable endeudamiento, y en parte y de forma más tardía por un intenso ajuste del gasto (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2017).

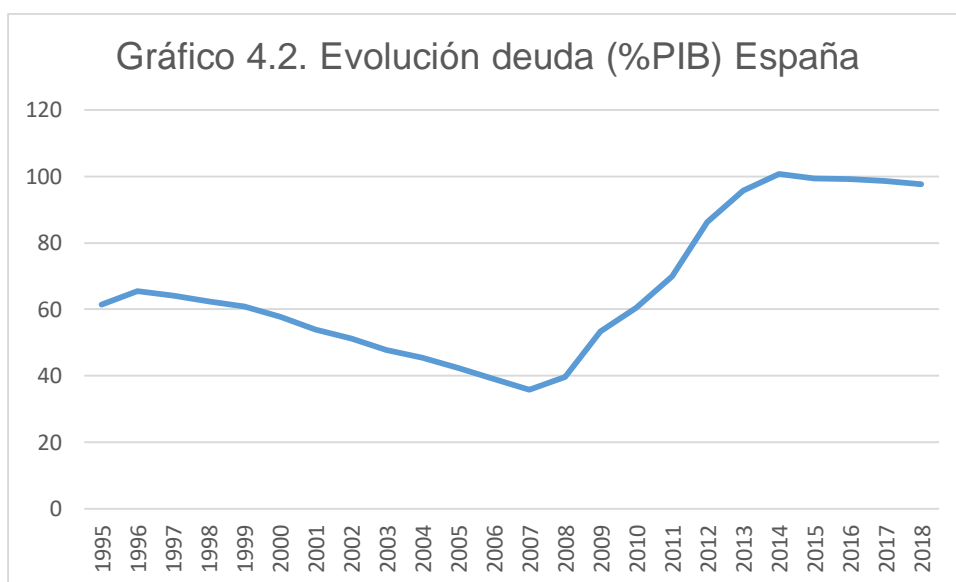
De esta forma, se pueden diferenciar 3 fases:

1. 1995-2007. España había entrado en la Comunidad Económica Europea en 1985, no obstante, encontramos datos desde 1995. Este periodo se caracteriza por una amplia expansión.
2. 2008-2014. Se trata del periodo de crisis en España, que afectó por extensión a las CC.AA. Este ciclo se puede subdividir en dos momentos, el primero transcurre entre 2008 y 2009, caracterizado por un intenso recurso al endeudamiento provocado por un desequilibrio entre los ingresos y los gastos; y la segunda fase, entre 2010 y 2014, donde las CC.AA. se ven obligadas a ajustar el gasto y recurrir en menor medida a la deuda.
3. 2014-2018. Periodo de recuperación. Esta fase está caracterizada por los sucesivos intentos fallidos de cumplimiento de los objetivos impuestos por la Unión Europea de ajuste del déficit y la deuda pública.

Para entender la magnitud del problema de la deuda pública en España y como consecuencia, de las CC.AA., se aporta a continuación la evolución de ésta a lo largo de la historia reciente del país, partiendo de los años 90, momento en que se disparó la tendencia al endeudamiento en nuestro país.



Fuente, elaboración propia a partir de datos Eurostat



Fuente, elaboración propia a partir de datos Eurostat

Estos gráficos se corresponden con la tendencia al endeudamiento que sufre nuestro país en los últimos años y serán el eje central de este artículo para hacer un análisis de la literatura en cada etapa. También serán la justificación para los objetivos de estabilidad presupuestaria impuestos.

4.1. EL AVANCE DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE 1995 Y 2007

Para entender este periodo, hay que tener en cuenta, en primer lugar, el progresivo proceso descentralizador que ha experimentado el país durante los años a los que ahora se hace mención.

Hasta 1997 solo se puede hablar de un principio en el traslado de competencias en materia de tributos cedidos, pues no fue hasta este periodo cuando se otorgó a las CC.AA. una mayor importancia. En el quinquenio 1997-2001 finaliza la cesión de educación no universitaria. Además, se incorpora en este momento el IRPF como tributo compartido³, con el objetivo de buscar la participación de las CC.AA. en la Agencia Tributaria y es a partir de este momento cuando los gobiernos regionales comienzan a gestionar, inspeccionar y recaudar los tributos cedidos por parte del gobierno central. Como resultado de la cesión parcial del IRPF, se comienza a apreciar un descenso en la participación de los ingresos del Estado. En el año 2003 se completa, además, la cesión de la competencia de sanidad a todas las CC.AA. Es con esto último, con lo que se completa el traslado igualitario de competencias a todas las regiones. Se trata sin duda del periodo de mayor relevancia en materia de traslado de competencias a las CC.AA., pero no el único, pues las que aquí se han recogido sólo son las de mayor importancia.

De esta forma, en 1995, el gasto autonómico representó el 15% del gasto total consolidado y en 2002 esta cifra se elevaba hasta el 22% (BADESPE). Se observa, por tanto, que las CC.AA. comienzan el periodo con una gran relevancia en el endeudamiento público total, por lo que un control exhaustivo para la contención del gasto sería de vital importancia.

A lo largo de este periodo, se puede observar en los gráficos un decremento muy pronunciado del endeudamiento en términos del PIB a nivel estatal, que se reduce a la mitad en sólo doce años, de un 61,7% del PIB en 1995 a un 35,6% en 2007. No obstante, hay que tener en cuenta, que, si bien la deuda como porcentaje del PIB se vio reducida, en términos nominales la cifra no dejó de aumentar, pasó de 283.457 millones de euros en 1995 a 383.798 millones en 2007 (Eurostat), pero este crecimiento estuvo paliado por el ciclo expansivo que experimentaba el país.

Son numerosos los autores que hablan de esta tendencia, Gómez-Puig (2013) alude al término “crisis de la Unión Monetaria y Económica Europea (UME)” para explicar que la evolución de la deuda en España se debe en gran parte a la entrada de ésta en la moneda única y que durante los diez primeros años del euro (1999-2009), los diferenciales de rentabilidad entre el bono alemán y los de cualquier país de la zona euro era muy estrecho, por lo que en esta década, los mercados asignaron una probabilidad cercana a cero a la ocurrencia de una situación de impago por parte de algún país de la eurozona.

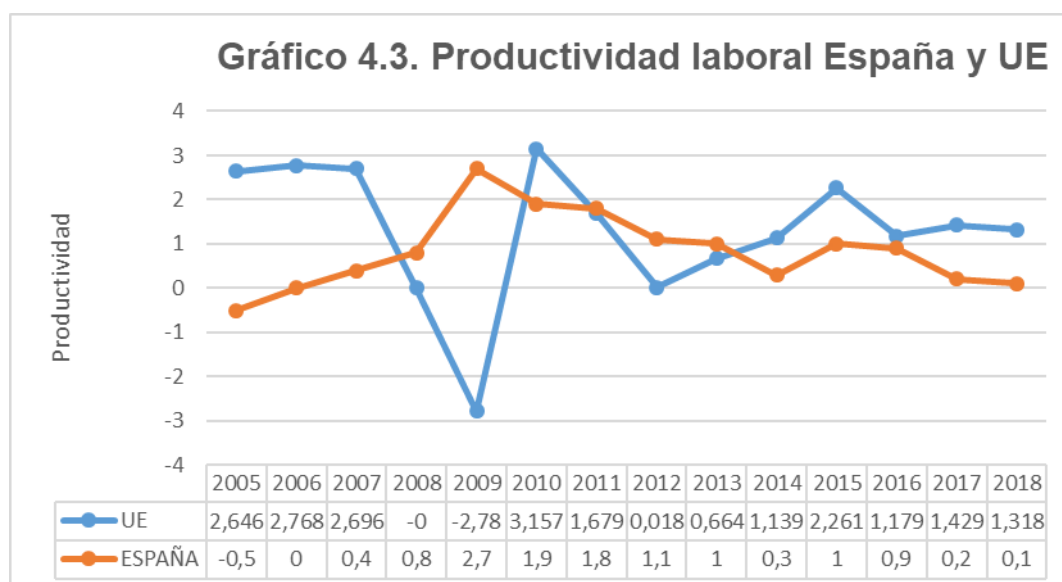
El crecimiento de la economía se refleja también en la evolución de la deuda pública en las CC.AA. para este periodo, pues a simple vista permanece prácticamente constante a lo largo de más de una década (5,33% del PIB en 1995 a 4,71% en 2007).

³ Este nuevo instrumento consiste en la utilización conjunta de las administraciones central y autonómica de un impuesto con una misma estructura básica, disponiendo cada una de ellas de unos márgenes de capacidad normativa.

En este sentido, todos los autores parecen coincidir en que la entrada de España en la Unión Europea facilitó el comercio de las empresas nacionales en el extranjero. El mismo director del Banco de España señala la integración como uno de los principales motores de la modernización experimentada por la economía española (Malo de Molina, 2001). Ruiz-Huerta Carbonell (2012), afirma que existe una clara relación entre la evolución de la deuda y el ciclo económico. De esta forma, sostiene que la principal causa del decrecimiento de la deuda es el ciclo expansivo que experimenta la economía española en estos años, y en este sentido, Medina et al. (2010) añade otro factor explicativo del fenómeno que tuvo lugar en este tiempo, y es que la entrada de inmigrantes impulsó aún más el consumo.

Utilizando tasas de crecimiento se encuentra que, si bien todos los autores y estudios encontrados alaban el nivel de endeudamiento a lo largo de este periodo, los datos no son tan alentadores. Cogiendo una muestra desde 1995 hasta 2007 se observa que todas las CC.AA. incrementan en mayor o menor medida su emisión de deuda pública, a excepción del País Vasco, que la reduce un 31%. Llama especialmente la atención los casos de Madrid y de la Comunidad Valenciana por el incremento a lo largo de estos años (un 290% y un 332%, respectivamente) y el caso de Cataluña por los altos valores con los que parte ya en 1995 (9250 millones de euros) y que a lo largo de estos doce años continúa incrementando, situándose al principio de la crisis como la Comunidad Autónoma más endeudada. Todos estos datos comienzan a hacer sospechar si no existía ya una excesiva tendencia al endeudamiento en España independientemente de la situación económica.

Una segunda lectura de la literatura existente muestra que realmente sí que existe una tendencia al sobreendeudamiento en España. Ésto puede ser debido a varios factores. En primer lugar, el tejido productivo en nuestro país es históricamente frágil. En la historia reciente del país, el crecimiento de la productividad ha sido muy débil desde 2005, si se compara con la media de la Unión Europea.



Fuente: elaboración propia a partir de datos Eurostat

Otro de los motivos que explican esta tendencia es el déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente que caracteriza al país, pues se trata de una región principalmente importadora. La siguiente tabla es una comparativa entre las importaciones en España y en toda la zona euro para el periodo 1995-2007.

Tabla 4.1. Balanza de pagos por cuenta corriente España 1995-2007				
	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA
1995	22,9	27,2	21,8	28,5
1996	23,2	27,6	23	29
1997	25,5	29,1	25,7	30,7
1998	26,6	29,7	26,1	31
1999	28,3	30,4	26,4	31,1
2000	31,5	34,1	28,6	34,3
2001	30,1	33,5	27,9	34,3
2002	28,5	32,1	26,6	33,5
2003	27,8	31,8	25,6	32,9
2004	29,1	33	25,4	34,3
2005	29,8	34,7	25	35,7
2006	30,9	37,1	25,2	37,8
2007	31,8	37,6	26	38,4

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos Banco Mundial

Como se puede observar, es cierto que tanto en importaciones como en exportaciones el comercio internacional es menor que la media de la Unión Europea, no obstante, se aprecia también que, a excepción del año 1997, los bienes y servicios importados, como porcentaje del PIB, son mayores que los importados. Otro hecho de especial relevancia es que esta diferencia se ha venido agravando. Así en 1995 la brecha era de 0.1 puntos porcentuales y en 2007 las importaciones son un 5.8% mayores que las exportaciones en España.

Por último, Fernando Zunzunegui (2013) señala que “España es un claro ejemplo de la interacción entre el crédito privado y la deuda pública. El problema central de nuestro país es el excesivo endeudamiento privado. Los problemas bancarios y las dudas sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas son, en realidad, un reflejo de dicho endeudamiento. Son la fiebre que aqueja al enfermo, no la enfermedad en sí misma. Bajar la fiebre, no curará al enfermo”.

El siguiente cuadro explicativo muestra los diferentes autores referenciados y las opiniones que aportan, a fin de resumir, de forma más visual, el proceso que experimenta la economía española en el periodo previo a la recesión.

Cuadro 4.1. Literatura 1995-2007		
AUTOR	ACONTECIMIENTO	MOTIVO
M. Gómez Puig, 2013	Incremento deuda en términos nominales	Entrada de España en UME
Ruiz-Huerta Carbonell, 2012	Decremento deuda % PIB	Ciclo expansivo
Medina et al.,2010	Decremento deuda % PIB	La entrada de inmigrantes impulsó el consumo

Fuente: elaboración propia

4.2. EL AVANCE DE LA DEUDA PÚBLICA ENTRE 2008 Y 2014

Una década después de que se completara el proceso descentralizador de las CC.AA., la crisis económica y la necesidad de llevar a cabo ajustes fiscales han puesto en entredicho la viabilidad financiera de este modelo de organización del territorio español, pues después del año 2007 los gobiernos regionales sufrieron un incremento del déficit que han sido incapaces de controlar hasta el 2012, produciendo un fuerte aumento del endeudamiento que preocupa a nivel estatal. Sin embargo, un análisis de cada Comunidad Autónoma muestra diferencias sustanciales en el nivel de endeudamiento al que se enfrentan a lo largo de la etapa recesiva.

El cuadro que se aporta a continuación, muestra el nivel de endeudamiento como porcentaje del PIB en cada Comunidad Autónoma.

Tabla 4.2. Tendencia al endeudamiento CC.AA. en la etapa recesiva							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ANDALUCÍA	5,4	6,9	8,7	10,3	15,2	17,9	21,2
ARAGÓN	4,3	5,6	8,5	10,1	14,3	16,6	18,4
ASTURIAS	3,2	4,8	7,5	9,7	12,6	14,8	17
CANARIAS	4,5	5,8	8,1	9,1	11,9	13,4	15,2
CANTABRIA	3,9	5,2	7,8	10,3	16,9	18,6	20,5
C. LA MANCHA	6,4	11	15,7	17,9	27,4	31,2	36,1
C. LEÓN	4,6	5,9	8,4	10,6	15	16,5	18,1
CATALUÑA	10	12,8	17,7	22,2	27	30,3	33
C. VALENCIANA	12,7	15,8	19,8	21,9	31,4	34,3	38,7
EXTREMADURA	4,5	6,2	9,8	11,6	14,6	15,8	18,6
GALICIA	6,8	8,6	10,9	12,8	15,5	17,2	18,6
ISLAS BALEARES	10	13,8	17,2	18,5	24,1	27,1	29,8
LA RIOJA	4,8	6,4	9,1	11,4	13,8	15,3	17
MADRID	5,7	6,5	7,3	8,2	10,8	11,9	13,1
MURCIA	2,6	4,9	7,6	10,4	17,6	21	25,8
NAVARRA	4,7	6	9,3	13,5	16,3	18	18
PAÍS VASCO	1,5	4,1	7,8	88	11,5	13,3	14

Fuente: elaboración propia a partir de datos Eurostat

El análisis individualizado de la tendencia a emitir deuda en cada región revela que todas las CC.AA. incrementaron su nivel de deuda en estos años, si bien no todas lo hicieron en la misma medida ni partían de los mismos niveles. De esta forma, a partir de los datos obtenidos por Eurostat, hay que destacar que, a la cabeza de las comunidades más endeudadas siguen estando Cataluña y la Comunidad Valenciana, quienes no sólo partían de niveles muy altos en los instantes previos a la crisis, sino que ésta continuó ascendiendo en la etapa recesiva. Realmente perjudicada salió Castilla la Mancha, que con un 31,4% de incremento de la deuda pública con respecto a 2007, es la comunidad que más aumentó su necesidad de financiación. En el otro extremo podemos encontrar a Madrid y País Vasco. Ésta última fue la única región que redujo la deuda durante los años de crecimiento, otorgándole así una situación ventajosa en la etapa recesiva, pues comenzó el 2008 con un 1,5% de deuda como porcentaje del PIB, la cifra más baja de todo el país.

En definitiva, este periodo se caracteriza por un rápido incremento de la deuda pública, tanto a nivel estatal como a nivel de las CC.AA., (véase gráficos 4.1 y 4.2), llegando a máximos históricos en el año 2014, momento en que supera el 100% del PIB y que aún hoy no se ha conseguido recuperar.

Si bien es cierto que los niveles de deuda pública han sido alarmantes, hay que tener en cuenta que dicha deuda ha servido para tratar de reducir el déficit, cumpliendo así con las exigencias de la Unión Europea en el marco del Plan Europeo para la Recuperación Económica de 2008. De esta forma, en la tabla 4.3 se observa que, en contraposición con el incremento de la deuda, al finalizar el periodo, todas las CC.AA. han conseguido reducir drásticamente el déficit desde 2011. El dato de 2018 nos indica que, en la actualidad, la mayoría de CC.AA. se encuentran prácticamente equilibradas.

Tabla 4.3. Balanza de pagos CC.AA.			
	2011	2014	2018
ANDALUCÍA	-6,75	-1,65	-0,51
ARAGÓN	-4,84	-1,83	-0,33
ASTURIAS	-6,5	-1,12	0,06
CANARIAS	-4,3	-1	-0,27
CANTABRIA	-6,55	-1,48	-0,25
C. LA MANCHA	-10,79	-1,88	-0,37
C. LEÓN	-5,23	-1,2	-0,25
CATALUÑA	-5,42	-2,68	-0,44
C. VALENCIANA	-6,87	-2,67	-1,42
EXTREMADURA	-9,35	-2,51	-0,25
GALICIA	-5,11	-1	0,22
ISLAS BALEARES	-4,98	-1,84	-0,43
LA RIOJA	-3,99	-1,31	-0,28
MADRID	-2,63	-1,42	-0,24
MURCIA	-7,08	-2,92	-1,33
NAVARRA	-2,58	-0,84	0,51
PAIS VASCO	-2,73	-1,09	0,74

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Se puede concluir, por tanto, que la política presupuestaria ha conseguido los objetivos propuestos en términos agregados, aunque este equilibrio ha sido a costa de incurrir en una mayor emisión de la deuda pública que lo financia.

Si se compara ahora la capacidad de financiación mediante la emisión de deuda pública, a nivel estatal y autonómico en el periodo que ahora se estudia, se observa que la situación de las CC.AA. en esta fase es mucho más grave que la del gobierno central, puesto que las emisiones del Estado son colocadas sin problemas, mientras que muchas CC.AA. sufren la pérdida de mercados e intermediarios, por lo que la Administración Central tiene que actuar como prestamista de último recurso para evitar la suspensión de pagos. Para este fin se creó, en 2012, el Fondo para la financiación del pago a proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

A cambio de dar a los gobiernos regionales la posibilidad de emitir deuda pública, el Estado les exige unas condiciones para evitar el riesgo de no recuperar los fondos aportados. Estos requisitos consisten en comprometerse a ajustar el presupuesto, controlar el endeudamiento y reducir el déficit al 0,2% del PIB, cifra que a las CC.AA. les parece demasiado exigente por no poder cumplirlo, debido a sus escasos ingresos y a la rigidez de sus gastos.

Son muchas las causas que arguyen autores y organismos nacionales e internacionales para explicar este crecimiento exponencial de la deuda pública en nuestro país, que se triplicó en solo siete años.

El Banco de España explica que la verdadera magnitud de la crisis que sufrió España en este periodo es debido a que la entrada de ésta en la UME y la falta de medidas de contención de gasto precipitó esta tendencia al endeudamiento (Martínez Carrascal y Tello, 2019) y propició una triple crisis en toda la Unión Europea; una crisis bancaria, una crisis de deuda soberana y una crisis de crecimiento (Shambaugh, 2012) que tuvo especial repercusión en nuestro país.

Gómez – Puig (2013) asegura que el origen de la tendencia al endeudamiento en España es debido a que la demanda interna fue superior a la producción, y que, a diferencia de lo sucedido en periodos anteriores de expansión, el recurso al endeudamiento no fue liderado por el sector público, sino por las familias y las empresas.

García (2012), por su parte, asegura que el agravamiento de la crisis en las CC.AA. en este periodo se ha debido al alto nivel de deuda acumulada por los agentes económicos privados. Además, aporta una explicación al incremento sucesivo de la deuda en las CC.AA. en las últimas décadas, y es que, para García, esto se debe relacionar con el desarrollo de las competencias asumidas y con sus dificultades financieras para afrontar las crecientes necesidades que se debían atender.

En definitiva, para este periodo existen multitud de autores que, lejos de estar en desacuerdo, lo que han hecho es centrar sus estudios en una serie de causas que desencadenó el efecto devastador que aún hoy permanece. El cuadro 4.2. resume sus ideas principales.

Cuadro 4.2. Literatura 2008-2014		
AUTOR	ACONTECIMIENTO	MOTIVO
Banco de España, 2012	Crisis de deuda	Entrada de España en la UME y falta de medidas de contención del gasto
Martínez y Tello, 2019	Triple crisis - Crisis bancaria - Crisis de deuda - Crisis de crecimiento	Falta de contención del gasto
Shambaugh, 2012	España sufrió la crisis de deuda en mayor medida	Escasez de políticas de contención del gasto
Gómez-Puig, 2013	Tendencia al endeudamiento	Liderada por familias y empresas, a diferencia de otros periodos de expansión
García, 2012	Incremento de deuda en CC.AA.	Incremento de las competencias asumidas y dificultad financiera para afrontar las nuevas necesidades

Fuente: elaboración propia

4.3. EL AVANCE DE LA DEUDA PÚBLICA DESDE 2015 HASTA LA ACTUALIDAD

Para entender el transcurso de la deuda pública una vez finalizada la crisis, es necesario tener en cuenta la situación en que han quedado las CC.AA. a consecuencia de las decisiones tomadas en el pasado.

Las CC.AA. han sufrido, desde el inicio de la crisis, el descenso de la actividad económica, el empeoramiento de la imagen crediticia, que en algunos casos, como en Cataluña, llegó a calificarse como bono basura, y el rescate, en 2012, de los gobiernos regionales por parte del gobierno central, cuyas consecuencias han sido un incremento en las exigencias y en el control que tienen que acatar las CC.AA., y por tanto, una reducción de la descentralización en materia económica con respecto al Estado.

De esta forma, desde el 1 de enero de 2015, los gobiernos autonómicos operan a través del Fondo de Financiación Autonómica, que se divide en el FLA, obligatorio para las comunidades que no cumplan los objetivos, ya sea de deuda pública, déficit o pago a proveedores; y el Fondo de Facilidad Financiera (FF), que está destinado a las comunidades que cumplan los objetivos de estabilidad.

Este periodo está, por tanto, caracterizado por un incremento del control del Estado sobre las Autonomías. A continuación, se muestra la evolución de la deuda viva de las CC.AA. con el Estado.

Tabla 4.4. Evolución de la deuda de las CC.AA. en poder de la administración central (M. €)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ANDALUCÍA	5487	10664	16220	19732	22552	25221	26733
ARAGÓN	425	435	74	1523	2498	3481	4438
ASTURIAS	505	870	1011	1531	1443	1652	2080
CANARIAS	1138	1836	2574	3620	4434	4850	4915
CANTABRIA	464	700	1034	1476	1865	2221	2550
C. LA MANCHA	3950	5140	7321	8531	9765	10742	11221
C. LEÓN	1051	1051	0	2008	2053	2665	4058
CATALUÑA	8685	21726	31818	43343	50037	54455	58381
EXTREMADURA	228	234	322	1106	1845	2362	2767
GALICIA	0	0	0	1505	3384	5496	6515
LA RIOJA	71	0	0	267	273	273	542
MADRID	1257	1346	89	1657	1924	1913	1671
MURCIA	1574	2674	4220	5375	6463	7168	7885
NAVARRA	0	0	0	0	0	0	0
C. VALENCIANA	8181	12300	20306	29056	34224	37131	38938
ISLAS BALEARES	1313	2515	3761	4937	5835	6532	6437
PAÍS VASCO	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos Banco de España

La diferencia que esta tabla muestra, es preocupante. En siete años, la deuda autonómica en manos de la administración central ha pasado a representar un 60% en 2018, cuando antes representaba valores mucho menores.

Cabe destacar los casos de las comunidades forales y Galicia. En el primer caso porque sus valores de endeudamiento en manos del gobierno central han permanecido a cero en todo el periodo escogido como muestra y en el segundo, porque comenzó a ceder parte de la deuda solo a partir de 2015.

En cuanto a la tendencia al endeudamiento se observa que, gracias a la creación de estos fondos, se han reducido en gran medida las emisiones de deuda pública por parte de las CC.AA., pues solo han necesitado de financiación externa las comunidades que no han estado adscritas a los fondos, como Navarra y País Vasco, o Madrid, que se ha financiado emitiendo deuda pública debido a que ha acudido a los fondos solo en determinadas ocasiones (Banco de España, 2018).

No obstante, y a pesar de los esfuerzos de contención del gasto y del nivel de endeudamiento, este periodo está caracterizado por una lenta recuperación de los niveles de la deuda pública hacia un punto sostenible. En los gráficos 4.1. y 4.2. puede verse como, tanto el Estado como las CC.AA., reducen de forma excesivamente pausada el endeudamiento contraído durante la etapa recesiva, hasta el punto de que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) advierte de que España “ha desaprovechado cinco años de crecimiento y bajos tipos para reducir la deuda”.

Y no es el único organismo que reprocha la actuación del gobierno en estos años de recuperación. La Comisión Europea prevé que España no va a cumplir con el objetivo propuesto para 2020 de reducción de la deuda hasta el 60% del PIB y le exige un ajuste del déficit del 0,65% del PIB en 2020. Daniel Lacalle (2013) hace una previsión, argumenta que estos nuevos objetivos impuestos “supondrán incrementar aún más la deuda pública”, y aporta una opinión muy crítica; según Lacalle, “la complacencia en la acumulación de deuda solo porque baja el coste, la prima de riesgo, nos lleva a que podamos pasar mucho tiempo estancados en niveles de crecimiento pedestres”.

Otros muchos son los autores que se han pronunciado acerca del problema de la descentralización y de la deuda soberana en nuestro país, si bien la mayoría tienen opiniones bien diferentes.

En este sentido, Fernández Llera et al. (2013) arguye que “parece mejor una reputación sólida del gobierno central que reglas fiscales autoimpuestas por los gobiernos subcentrales, ya que podrían precisamente ser la justificación para no hacer un ajuste con recursos propios cuando hay crisis y, en consecuencia, pedir el rescate al gobierno central”. Fernández Llera aporta una solución: “la síntesis ideal sería un marco de relaciones federales con un compromiso creíble para no rescatar gobiernos subcentrales”.

El economista Carlos Sánchez Mato (2019) argumentaba que “no puede plantearse un objetivo de reducción de más deuda pública mientras tengamos tantas necesidades sociales no cubiertas”, en cambio, Blanchard (2019) aporta una visión diferente. Dice que los costes fiscales y en términos de bienestar de la deuda pública (ya emitida) “pueden ser menores que los que generalmente se toman como dados en las discusiones políticas actuales”.

Por tanto, en este caso, el cuadro ilustrativo contiene los diferentes autores que se han pronunciado acerca del nivel de deuda pública emitida por España y el problema que conlleva su incremento o reducción.

Cuadro 4.3. Literatura 2015 - actualidad		
AUTOR	ACONTECIMIENTO	CRÍTICA A LA SOLUCIÓN
Daniel Lacalle, 2013	Objetivo de reducción del déficit	Centrarse en la reducción del déficit implicará un mayor incremento de la deuda. Posibilidad de estancamiento de los niveles de crecimiento
Fernández Llera et al., 2013	Rescate a las CC.AA.	Propone una relación federal con un compromiso creíble para evitar la evasión de ajustes con recursos propios
Carlos Sánchez Mato, 2019	Reducción de la deuda pública	“No puede plantearse la reducción de la deuda pública mientras tengamos tantas necesidades sociales no cubiertas”
O.J. Blanchard, 2019	Reducción de la deuda pública	Los costes fiscales y en términos de bienestar de la emisión de deuda pública no son tan grandes

Fuente: elaboración propia

Han pasado cinco años desde el fin de la recesión y el nivel de endeudamiento continúa siendo excesivamente alto. No obstante, la misma sociedad está muy poco preocupada ante este hecho. En las encuestas del CIS que se publican cada año, donde se reflejan los intereses y las preocupaciones de los españoles, no hay ni rastro de la crisis de deuda pública, aunque en la actualidad ésta se sitúa en el 98% del Producto Interior Bruto. Por su parte, los diferentes gobiernos no han hecho sino incrementarla en los últimos tres años, pues muestran un mayor interés en acallar a los ciudadanos a corto plazo incrementando las partidas de gasto del llamado “Estado de Bienestar”, que en solventar lo que es uno de los mayores problemas del país.

5. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Desde el principio de este artículo se ha hablado del poder de financiación que desde el año 2003, con la instauración de la LOFCA, se le ha otorgado a las CC.AA., y las ventajas e inconvenientes que han aparecido a lo largo de los ciclos económicos por los que ha atravesado el país. No obstante, a la vez que se han otorgado competencias, se han venido desarrollando y ajustando reformas y mecanismos de control presupuestario. Éste es por tanto el objetivo de la segunda parte del trabajo, que va a suponer una ilustración de los métodos de control que se han utilizado atendiendo al principio de estabilidad presupuestaria, todos ellos publicados en la web del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España. El punto clave de este apartado es, sin embargo, la comparativa de la importancia que se le ha venido dando al cumplimiento de los objetivos de endeudamiento público, por un lado y de estabilidad presupuestaria, por el otro; desde el comienzo de la crisis hasta la actualidad. Finalmente se aportarán previsiones a futuro, teniendo en cuenta organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, que se han pronunciado al respecto.

En España, la política fiscal de las CC.AA. se lleva a cabo por dos vías. La primera, de fijación de los objetivos anuales de estabilidad de los gobiernos regionales y la evaluación de su cumplimiento atendiendo a la normativa de estabilidad presupuestaria. La segunda consiste en la regulación del endeudamiento de las CC.AA. mediante la aplicación de la LOFCA. La coordinación de estas dos vías se materializa en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Este apartado será un análisis de dichos acuerdos desde el comienzo de la crisis hasta la actualidad.

5.1. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. CPFF 2008.

En el año 2007 se establece, para los años 2008-2010, un objetivo para las CC.AA. de un superávit del 0,25% del PIB regional, con la posibilidad de incurrir en un déficit adicional para financiar inversiones productivas⁴. Era la primera vez que se establecía un objetivo con superávit, no obstante, la crisis de 2008 hizo imposible cumplir con las previsiones, y para cumplir con la Normativa de Estabilidad Presupuestaria, se anticipó

⁴ Regla de oro

el CPFF. Ante la delicada situación financiera, el Consejo permitió, en 2008, un déficit del -0.75% del PIB regional. Además, el acuerdo del CPFF permitía financiar el déficit con endeudamiento a largo plazo para conseguir mantener el objetivo impuesto.

Hasta 2011 se llevó a cabo el mismo procedimiento, es decir, en el CPFF de 2008 se fijó un objetivo de equilibrio presupuestario para el año siguiente, basándose en el informe de posición cíclica de España, que preveía un crecimiento de más del 2% del PIB para 2009. De nuevo, este primer objetivo quedaba lejos de poder cumplirse, por lo que se permitió un déficit del -0.75% regional sin incluir el programa de inversiones productivas, para el que podría aumentar el déficit hasta un -0.25% más.

Por lo tanto, en 2008 y 2009 se permitió un déficit de hasta el -1% para las CC.AA., con la condición de que la economía creciera por debajo del 2% del PIB. Asimismo, se permitió incrementar el endeudamiento, con la condición de que esto no incrementase el déficit de cada Comunidad Autónoma.

Tabla 5.1. CPFF 2008. Objetivo estabilidad presupuestaria 2008-2009	
DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL	-0,75%
INVERSIONES PRODUCTIVAS	-0,25%
TOTAL	-1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

5.2. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. CPFF 2009 y 2010.

En el consejo de ministros de 2009 se estableció, para los años 2010 y 2011, un objetivo de déficit de -0.75% del PIB y estabilidad presupuestaria para 2012, excluyendo el déficit por inversiones productivas.

En estos años se introdujo un nuevo elemento de flexibilidad para cumplir con los objetivos marcados; en el caso de que las CC.AA. realizaran un plan de reequilibrio financiero, se les permitía, de forma excepcional y con carácter temporal, incurrir en un déficit de hasta el -2.5% en 2010, -1.70% en 2011 y -1.3% en 2012. A esta medida de flexibilidad se acogieron todas las comunidades, a excepción de la Comunidad de Madrid.

Por lo tanto, hasta 2009, los objetivos de estabilidad presupuestaria de las CC.AA. se establecen siguiendo la Normativa de Estabilidad Presupuestaria, pero de forma flexible, pues se establecen unos márgenes de incremento del déficit bajo determinadas condiciones y sin que hubiera sanciones por el incumplimiento de éstas.

Tabla 5.2. CPFF 2009. Objetivo estabilidad presupuestaria 2010-2012	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2010	-2,50%
2011	-1,70%
2012	-1,30%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

A partir de 2009, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por recomendación de la Unión Europea, España marca unos objetivos más estrictos para los Presupuestos Generales del Estado a partir de 2010, en los que se incluyen medidas de contención del gasto e incrementos del IRPF y del IVA. Además, se creó un Acuerdo Marco con las CC.AA. y Ciudades con Estatuto de Autonomía para conseguir la sostenibilidad de las finanzas públicas regionales entre 2010 y 2013. Todo ello, estaba destinado a conseguir, para el año 2013 un déficit máximo del -3% del PIB de las CC.AA. Esta medida supuso un avance, pues, al fijarse en cada región en particular, establecía unos objetivos más realistas para cada Comunidad Autónoma.

Uno de los puntos de este acuerdo marco es el que supone un punto y aparte en las negociaciones del gobierno central con las CC.AA. a partir del 2010. En este punto se establece que “el Gobierno de España tendrá en cuenta el cumplimiento de la senda de reducción del déficit, para graduar las transferencias a las CC.AA. efectuadas en los Presupuestos Generales del Estado que no vengan determinadas por normas vigentes o acuerdos exigibles”. A partir de este punto, se incluyó en la Ley 39/2010, del Plan General del Estado para 2011 el freno de la firma de convenios con las CC.AA. que incumplan el déficit marcado.

A esta situación cada vez más difícil para las CC.AA. hay que sumarle un nuevo incremento de las restricciones del gasto procedentes de la Unión Europea a partir de la primavera del 2010. Debido a la inestabilidad de los mercados financieros, España, entre otros países de la eurozona, se vio obligada a tomar una serie de medidas excepcionales para acelerar la reducción del déficit público. Dichas medidas se recogen en el Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo, que supuso, entre otros, una reducción del gasto farmacéutico y recortes a la Ley de Dependencia. Con todo ello, en el CPFF de 2010, se firmó un nuevo objetivo para los años 2010 y 2011, en los que se reducía el déficit máximo de -2.5% al -2.4% del PIB de las CC.AA. el primer año y del -1.7% al -1.3% el segundo. Para este periodo, se introducen, además, restricciones al endeudamiento como mecanismo de sanción contra las regiones que incumplan el déficit⁵.

Tabla 5.3. CPFF 2010. Nuevo objetivo estabilidad presupuestaria 2010-2011	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2010	-2,40%
2011	-1,30%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

⁵ Nunca se llegaron a aplicar

De esta forma, se observa que las condiciones adversas en las que derivó la crisis obligó al gobierno a tener una actitud más controladora y restrictiva con las CC.AA., hasta el punto de exigir condiciones no viables para la mayoría de ellas, pues solamente seis regiones fueron capaces de asumir el objetivo impuesto para 2010⁶.

5.3. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. CPFF 2011-2013.

En el año 2011 se fijó un objetivo de déficit del -0.75% del PIB de las CC.AA. para 2011 y estabilidad presupuestaria para el trienio 2012, 2013 y 2014, permitiendo nuevamente incurrir en un mayor déficit si incluían planes de reequilibrio financiero. En este caso, el máximo sería del -1.30% del PIB en 2011 y 2012, del -1.10% de PIB en 2013 y un déficit del -1% del PIB en 2014.

Tabla 5.4. CPFF 2011. Objetivo estabilidad presupuestaria 2011-2014	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2011	-1,30%
2012	-1,30%
2013	-1,10%
2014	-1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Para este periodo, “dada la necesidad de garantizar el estricto cumplimiento de la senda de consolidación fiscal dentro del PDE”, estos importes no podían verse incrementados para hacer frente a inversiones productivas, por lo que en ningún caso se podrían superar los importes máximos fijados. Además, continúan las sanciones en términos de restricciones al endeudamiento para las comunidades que incumplieran los objetivos marcados. Por tanto, se comienza a apreciar que la delicada situación financiera afecta ya a la concesión para inversiones productivas que hasta ahora había sido permitida.

El objetivo para los años 2013-2015 se estableció en el CPFF del año 2012. En él, se establecen objetivos de déficit para los años 2013 y 2014, del -0.7% y del -0.1%, respectivamente. Además, por primera vez desde el comienzo de la crisis, se establece un objetivo de superávit del 0.2% del PIB para el año 2015.

⁶ La media para las CC.AA. en este periodo es del -2.94% del PIB, lo que representa una desviación de 0.54% respecto del objetivo marcado.

Tabla 5.5. CPFF 2012. Objetivo estabilidad presupuestaria 2013-2015	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2013	-0,70%
2014	-0,10%
2015	0,20%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Este periodo incorpora otro elemento distintivo que no se había apreciado con anterioridad, esto es, la normativa de estabilidad presupuestaria fija por primera vez unos objetivos de deuda. Si antes los límites de endeudamiento de las CC.AA. se establecían en los Programas Anuales de Endeudamiento acordados entre la Administración General del Estado y las CC.AA., como resultado de la aplicación directa de los Acuerdos del CPFF y se verificaban a 31 de diciembre de cada ejercicio, en este año se incorpora una modificación de la Ley Orgánica 2/2012, donde se permite incrementar el endeudamiento para financiar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Esta modificación consiste, además, en abonar las cantidades aplazadas de la liquidación negativa del sistema de financiación de los años 2008 y 2009, por haberse tratado de un compromiso adquirido con las CC.AA. De esta forma, los objetivos máximos de deuda pública para el trienio 2013-2015 fueron, respectivamente, 16%, 15.9% y 15.5% del PIB de las CC.AA.

Tabla 5.6. CPFF 2012. Objetivo de deuda % PIB regional 2013-2015	
2013	16%
2014	15,90%
2015	15,50%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Cabe matizar, que, con motivo del cumplimiento del Procedimiento de Déficit Excesivo, se modifica el objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente a 2013, para adaptarlo a la nueva senda de consolidación fiscal, contenida en la Recomendación aprobada por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea (ECOFIN) del 21 de junio. Teniendo esto en cuenta, el nuevo objetivo para el conjunto de las CC.AA. del ejercicio 2013 queda establecido en un -1.3% del PIB. Para cumplir con el nuevo déficit, se fija un nuevo objetivo de deuda pública en un 19% del PIB para este año.

Tabla 5.7. Nuevo objetivo estabilidad presupuestaria 2013-2015	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2013	-1,30%
2014	-0,10%
2015	0,20%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Tabla 5.8. Nuevo objetivo de deuda % PIB regional 2013-2015	
2013	19%
2014	15,90%
2015	15,50%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

En el objetivo presupuestario para el periodo 2014-2016, establecido en el CPFF del 2013, se establece un objetivo de déficit del -1%, -0.7% y -0.2% del PIB, correspondiente a las CC.AA. de los años 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

Tabla 5.9. CPFF 2013. Objetivo estabilidad presupuestaria 2014-2016	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2014	-1%
2015	-0,70%
2016	-0,20%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Hay que tener en cuenta que aquí comienza un periodo transitorio, que dura hasta el año 2020, en el que el Estado se ha comprometido a reducir el déficit estructural, al menos en un 0.8% del PIB nacional en promedio anual, repartido entre el Estado y las CC.AA.. El nivel de reducción de uno y otras, dependerá del déficit estructural registrado a 1 de enero de 2012.

Igual que en los años anteriores, se impone un objetivo máximo de deuda, que en este caso se sitúa en el 20% del PIB para 2014 y en el 20.5% y el 20.3% del PIB para los años 2015 y 2016.

A mediados del año 2014 ya se preveía el incumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública, que se habían propuesto para los años 2014-2017. En el primer caso, se estima que la deuda pública se situará en el 99.5% del PIB nacional en el año 2014, es decir, 2.7 puntos porcentuales por encima del valor previsto, en cuanto a la necesidad de financiación, para el año 2014 se prevé que ascenderá al -5.5%, es decir, tres décimas porcentuales por debajo del máximo esperado. Por este motivo, se fijan nuevos objetivos de control del déficit y la deuda pública, confirmada por el ECOFIN 2014. No obstante, los esfuerzos que se imponen para tratar de conseguir una reducción adicional del déficit estaría focalizado en los subsectores Administración Central y Seguridad Social, por lo que el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de las CC.AA. se mantiene inalterado. No obstante, para cumplir con el objetivo de déficit ante la precaria situación, se permite incrementar el nivel de deuda de las CC.AA. hasta el 21.1%.

5.4. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. CPFF 2014-2015

En cuanto a los siguientes años, el correspondiente al periodo 2015-2017, en 2014 se prevé un déficit del -4.2% del PIB nacional en 2015 y un déficit del -2.8% y del -1.1% del PIB nacional en los años 2016 y 2017, respectivamente. Estos valores, avalados por ECOFIN 2014 hacen cumplir a España con los compromisos asumidos con el Procedimiento de Déficit Excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Es teniendo en cuenta estas previsiones en el panorama nacional por lo que, en 2014, se fija para las CC.AA. un objetivo de déficit del -0.7% del PIB de las CC.AA. para 2015, el -0.3% del PIB regional para 2016 y finalmente, en 2017 se establece un objetivo de estabilidad presupuestaria.

Tabla 5.10. CPFF 2014. Objetivo estabilidad presupuestaria 2015-2017	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2015	-0,70%
2016	-0,30%
2017	0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Para el siguiente periodo, comprendido entre 2016 y 2018 se tienen en cuenta las previsiones del Programa de Estabilidad 2015-2018 de España, que se reparten entre los Estados miembros dentro del marco del Semestre Europeo. Este programa, prevé un déficit en los tres años, que asciende al 2.8% del PIB nacional en 2016 y se reduce hasta el 1.4% para 2017 y al 0.3% en 2018. Es bajo estas previsiones donde el Estado fija el nuevo objetivo de déficit de las CC.AA., situándolo en un -0.3% del PIB regional en 2016, -0.1% en 2017 y estabilidad presupuestaria para 2018.

En cuanto al nivel de endeudamiento, es el mismo programa de Estabilidad el que marca una reducción de la deuda del 98.5% en 2016 al 93.2% del PIB nacional en 2018.

De la misma forma que en este periodo anterior, se asignan los nuevos objetivos de endeudamiento público y estabilidad presupuestaria para el trienio 2016-2019. El Programa de Estabilidad para España 2016-2019 prevé un déficit de las Administraciones Públicas del -2.9% en 2017, el 2.2% en 2018 y el -1.6% del PIB nacional en 2019 en el marco del Procedimiento por Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ante esta situación, el gobierno ha fijado sus objetivos de déficit para las CC.AA. en un -0.5% del PIB regional en 2017, con la intención de que éste se reduzca, como mínimo, al -0.3% en 2018 y conseguir la estabilidad presupuestaria en 2019. Para facilitar este objetivo, se permite un máximo de deuda del 23.9% en 2017, 23.4% en 2018 y 22.5% del PIB de las CC.AA. en 2019.

Tabla 5.11. CPFF 2015. Objetivos de estabilidad presupuestaria 2017-2019	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2016	-0,30%
2017	-0,50%
2018	-0,30%
2019	0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Tabla 5.12. CPFF 2015. Objetivo deuda % PIB regional 2017-2019	
2017	23,90%
2018	23,40%
2019	22,50%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

En este punto, se han mencionado los esfuerzos que ha llevado a cabo la administración central y los gobiernos regionales para tratar de reducir el déficit y la deuda pública. No obstante, los datos actuales recogen que, si bien es cierto que el déficit se ha reducido de un -11.28% en 2009 (año en que alcanzó su punto más alto) a un -2.54% en 2018; la deuda pública no ha experimentado una reducción del mismo calibre, pues en el mismo periodo se ha incrementado de un 53.3% en 2009 hasta un 97.6% en 2018. Es este incremento en la emisión de deuda pública lo que ha servido para reducir el déficit en la balanza de pagos a lo largo de esta etapa recesiva, no obstante, se pretende conocer ahora por qué no se le concede la misma importancia al control de los niveles de déficit y de la deuda pública.

Existen algunas diferencias sustanciales entre ambos. La de mayor importancia consiste en que, mientras el déficit es una variable flujo, en el caso de la deuda pública se trata de una variable stock, esto es, mientras que el déficit representa la diferencia entre ingresos y gastos en un año concreto, la deuda es el mecanismo de financiación de dicho déficit a lo largo de un periodo.

El gobierno central, así como las CC.AA., emiten deuda en forma de bonos, obligaciones o letras. La principal diferencia entre ellas es el plazo de vencimiento, como se muestra a continuación.

Tabla 5.13. Plazo de vencimiento deuda pública	
	VENCIMIENTO
LETRAS	3, 6, 12 meses
BONOS	2, 3, 5 años
OBLIGACIONES	10, 15, 30 años

Fuente: elaboración propia

Además, al financiarse el déficit mediante la emisión de deuda pública, “mientras haya déficit, por muy pequeño que sea, la deuda va aumentando” (García Solanes, 2014).

Se hace una tarea imposible, por tanto, la reducción de la deuda viva del gobierno, mientras exista déficit público que financiar. Ante esta situación, resultará más relevante observar la emisión de deuda pública en los dos años que se han utilizado como ejemplo. De esta forma se observa que el tesoro público ha fijado, para el año 2019 un máximo de 20.000 millones de euros, la cifra más baja desde 2007, mientras que en el año 2009 la cifra fue de 116.881 millones de euros.

Por tanto, sí que se podría hablar de un esfuerzo por reducir la deuda pública, si bien sus efectos no se ven en el corto plazo como en el caso del déficit público.

6. RESULTADOS Y PREVISIONES A FUTURO

Desde el inicio de la crisis, la Unión Europea ha llevado a cabo numerosas reformas, comunes para todos los países miembros, de carácter fiscal, como medio para contener el gasto y garantizar un equilibrio en el largo plazo. Con este propósito se formalizó el 2 de marzo de 2012 el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, el llamado Pacto Fiscal Europeo, firmado por 25 estados. Este acuerdo está formado por las denominadas “reglas de oro”, que obligan a reducir el déficit hasta el 3% y la deuda pública al 60%.

Fruto de las exigencias europeas, se creó, en 2013 la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria dentro del territorio nacional. No obstante, la historia reciente demuestra que España, y por extensión, las CC.AA. han sido incapaces de reducir el déficit y deuda públicos hasta los niveles deseados.

De la imposibilidad de hacer frente a estas imposiciones en nuestro país con carácter inmediato, nace la importancia de este apartado. Como se ha explicado, nuestros gobiernos regionales llevan prácticamente una década viéndose inmersos en la necesidad de hacer frente a los objetivos que desde Europa le han sido exigidos. No obstante, la realidad económica a finales de 2019 es una deuda del 98.4% del PIB, frente al 60% exigido por la Unión Europea. En el caso de las CC.AA., tampoco se cumple el objetivo del 13% de deuda como porcentaje del PIB fijado por el Ministerio de Hacienda para el año 2020, siendo Canarias la menos endeudada con un 14.10% de su PIB regional. Un dato alarmante paliado por el cumplimiento en materia de déficit presupuestario. España cumplió con el PDE al terminar el año 2018, cuando registró un -2.49% del déficit público. Por CC.AA. dicho objetivo también se ha cumplido, pues ningún gobierno regional supera la barrera del 3%, siendo la Comunidad Valenciana la que incurre en una menor estabilidad presupuestaria, con un -1.42% del PIB regional.

A pesar del buen dato registrado en materia de déficit, el alto nivel de endeudamiento público preocupa a las autoridades europeas. A finales de 2019 y tras examinar los presupuestos para 2020, Europa ha advertido a nuestro país de la posibilidad de desviarse de los objetivos impuestos en materia de déficit y deuda públicos.

En enero de 2020, el Ministerio de Hacienda ha celebrado el CPFF, fijando en un -1.8% del PIB el déficit fijado para el gobierno central y un -0.2% del PIB regional el máximo déficit permitido para las autonomías para el año 2020. Este dato incrementa en un 0.5%

el déficit permitido para el Estado con respecto al objetivo anterior y un 0.2% el correspondiente a las CC.AA., que preveían estabilidad presupuestaria en el anterior consejo, el correspondiente al 2015.

De esta forma, el nuevo objetivo de déficit queda establecido como sigue.

Tabla 6.1. CPFF 2020. Objetivo estabilidad presupuestaria 2020-2023	
	DÉFICIT MÁXIMO % PIB REGIONAL
2020	-0,20%
2021	-0,10%
2022	0%
2023	0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Estos datos suponen un distanciamiento del objetivo europeo, fijado en un -0.3% del PIB para la administración central y un -0.1% para las CC.AA. en 2020.

En cuanto a la deuda pública máxima de las CC.AA. para el periodo 2020-2023, esta queda fijada en un 23.4% del PIB regional para este año, lo que implica un incremento del 0.9% de la deuda permitida con respecto al año anterior.

Tabla 6.2. CPFF 2020. Objetivo deuda pública % PIB regional 2020-2023	
2020	23,40%
2021	22,80%
2022	22,10%
2023	21,40%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda

Además, desde 2020 queda establecido como inconstitucional el déficit presupuestario, fijando como objetivo el equilibrio presupuestario y el 60% máximo de deuda pública, lo que implica de nuevo un incumplimiento de España en materia de estabilidad presupuestaria.

Atendiendo al futuro reciente de la economía, éste se presenta sumamente incierto, pues, en primer lugar, existe una posibilidad de reforma del Pacto Fiscal Europeo a principios de 2020. A mediados de 2019 el Consejo Fiscal Europeo ya lanzó una serie de recomendaciones, como la eliminación del objetivo del 3% de déficit y la necesidad de centrar la atención en el elevado nivel de deuda.

Por su parte, en el terreno nacional, preocupa el hecho de que, a pesar de las recomendaciones y advertencias de la Unión Europea, el objetivo permitido de deuda pública viva para los siguientes tres años se haya incrementado. Revelador es también, el hecho de que en la agenda 2030 del Gobierno de España, no haya ni rastro de un objetivo de reducción de deuda y consolidación fiscal, de la misma forma que tampoco aparece en la Agenda del Cambio, que se define como “la guía de la acción del Gobierno”.

7. CONCLUSIONES

Al comenzar este Trabajo de Fin de Grado han sido varios los puntos clave, las cuestiones que se han planteado y a las que se han tenido que hacer frente. Ha sido necesario un análisis temporal del comportamiento de la deuda pública desde 1995, así como una evaluación de las reformas en materia de contención del gasto y la deuda públicas que se han venido dando, para poder responder ahora a todas ellas.

En primer lugar, la elevada deuda pública es un asunto de relevancia actual, no obstante, se deseaba conocer si las CC.AA., como partícipe de más de la mitad del gasto total nacional, poseen el mismo problema. A partir del gráfico 1 y 2, se puede observar que la financiación de deuda pública a nivel regional se mantenía a unos niveles en torno al 5% del PIB regional hasta 2007. Es decir, hasta completarse el traslado de competencias a las CC.AA. en 2003, con la cesión de la sanidad, esta forma de financiación estaba controlada, y existía una diferencia muy grande con la tendencia a la emisión de deuda pública por parte de la administración central. Es solo a partir del primer periodo recesivo, una vez otorgadas éstas competencias, cuando las CC.AA. comienzan a emitir deuda pública hasta niveles insostenibles, observándose en el periodo que abarca desde 2007 hasta 2018 un parecido en la tendencia al endeudamiento en ambos niveles de gobierno, que hasta ahora no se había experimentado.

Además, durante la etapa recesiva se observa una mayor dificultad de las CC.AA. para reducir su deuda pública en comparación al gobierno central. De esta forma, mientras el Estado consigue comenzar a reducir su deuda en 2015, las Autonomías no lo logran hasta 2018.

Por tanto, en este punto se puede concluir que, no solamente existe una crisis de deuda pública, tanto a nivel estatal como regional, sino que el problema en éste último ha sido más pronunciado.

En segundo lugar, ha quedado demostrado que la gravedad de la situación reside en el comportamiento acíclico de esta excesiva tendencia a la emisión de deuda pública, pues se han visto valores muy elevados incluso en periodos expansivos. Se puede concluir que el nivel de deuda pública en España, tanto a nivel estatal como regional, supone en la actualidad, un problema estructural.

Otro punto a evaluar han sido las reformas llevadas a cabo en las CC.AA. en materia de contención del gasto y la eficiencia con que se están ejecutando. En este sentido, se observan varios fallos. En primer lugar, dichas medidas de control se llevaron a cabo de forma muy tardía, y corregir la deuda viva de las CC.AA. tras años de libre emisión va a suponer un problema a largo plazo. En segundo lugar, no se han puesto en práctica las medidas sancionadoras a las CC.AA. que incumplieran los objetivos de deuda y déficit, por tanto, se puede concluir que se trata de mecanismos de control poco disuasorios.

Por otra parte, a lo largo de la elaboración del trabajo, se ha planteado la duda de si, España y UE, están dándole la misma importancia a los dos puntos clave en el Tratado de Maastrich, es decir, contención del déficit y la deuda públicas, pues se ha encontrado una mayor flexibilidad a los objetivos de reducción de la deuda. Finalmente, se ha podido concluir que, en el corto plazo, se está incidiendo más en la reducción del déficit y en la

reducción de emisión de deuda pública, como forma de conseguir una menor deuda pública viva en el futuro.

Definitivamente, un análisis de la literatura existente ha aportado una visión muy amplia de la crisis de deuda pública en la que están inmersas las CC.AA., no obstante, llegado a este punto parece incompleto el estudio, por no haber llevado a cabo un análisis econométrico para tratar de predecir, si ante la situación actual de partidas de gasto e ingresos en los gobiernos regionales será posible una reducción de la deuda y un equilibrio presupuestario a medio plazo, o si realmente son sostenibles las CC.AA., ante la posibilidad de una nueva crisis económica.

La elaboración de este Trabajo de Fin de Grado ha supuesto una continua reflexión sobre la relación existente entre economía y sociedad en España. El análisis de la excesiva tendencia al endeudamiento en todos los niveles de gobierno refleja en realidad un problema, tanto económico como social. Por parte del gobierno, ha sido imposible la reducción de la deuda hasta el objetivo marcado por la UE hasta ahora, y para el futuro, tampoco existe un patrón bien marcado para cumplir con las exigencias europeas. Por parte de la sociedad española, también existe una peligrosa despreocupación e ignorancia en este ámbito. Con todo ello se perciben varios problemas de fondo. El progresivo incremento del Estado de Bienestar en España ha creado una situación de egoísmo, de inconsciencia en la sociedad, que ha sido incapaz de asumir una situación precaria como la que se ha vivido en los últimos años. En el caso de los gobiernos, las medidas de contención del gasto han sido electoralistas en la mayoría de los casos, por lo que no han facilitado una mejora de la situación a largo plazo. Finalmente, la inexistencia de un sentimiento de pertenencia a la UE, hace muy difícil el saneamiento de la economía española, pues cada exigencia europea se presenta como un castigo y no como una necesidad de cambio.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis, (Alain Cuenca, 2009)
- Revista de Economía aplicada Universidad de Zaragoza. Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: una propuesta alternativa (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013)
- Análisis del endeudamiento en las Comunidades Autónomas (Benito, Brusca y Montesinos, 2004)
- Informe Comisión Europea, 2018
- Retos del control externo autonómico después de la crisis (Morán Méndez, 2010)
- Crisis económica y tensión fiscal en las Comunidades Autónomas (Ruiz-Huerta Carbonell, Vizán y Benyakhlef, 2013)
- Los escenarios de la consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria (Vallés y Zárate, 2014)
- Déficit público y tipos de interés en la economía española: ¿existe evidencia de causalidad? (Ballabriga y Sebastián)
- Determinantes de las diferencias entre CC.AA. en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento (Pérez y Cucarella, 2013)
- Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (CSIC, 2013)
- Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente (Fernández Llera, 2014)
- Sobreendeudamiento y prácticas hipotecarias de las entidades bancarias (Zunzunegui, 2013)
- <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>
- <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/10080227/09/19/La-UE-estudia-modificar-el-Pacto-de-Estabilidad-y-Crecimiento-.html>
- Nota de prensa Ministerio de Hacienda. El CPFF aprueba el objetivo de déficit de las Comunidades Autónomas para 2020 y la senda 2021-2023 (2020)